

Soziale Konstruktion von Wirklichkeit in Deutschland und den USA in der Klimadebatte

Jan Tilly



Jan Tilly

Zusammenfassung

Die internationale Klimapolitik Deutschlands und der USA wird im Folgenden durch die Theorie des Sozialkonstruktivismus der Internationalen Beziehungen betrachtet. Unterschiedliche Bedeutungskonstruktionen in beiden Ländern, die in einem dynamischen Prozess zwischen Medien, Politik und Öffentlichkeit heranwachsen, bieten eine aufschlussreiche Erklärungsvariante für unterschiedliche Ausprägungen in der Klimapolitik.

1. Einleitung

Der Klimawandel stellt für die internationale Staatenwelt ein außergewöhnliches Problem dar. Er ist weder begrenzt auf einzelne Staaten, noch legt er Wert auf nationale Grenzen. Der Unterschied zwischen natürlicher Ausnahmeerscheinung und Ergebnis eines längerfristigen Klimawandels ist dabei selbst von Wissenschaftlern nicht zweifelsfrei festzustellen. Im Rahmen des Kyoto-Protokolls kam es 1997 zu einer ersten Einigung auf internationaler Ebene, verbindliche Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen zu definieren. Interessant erscheint dabei, dass Nationen zu gänzlich unterschiedlichen Einschätzungen der Lage kommen und auf internationaler Ebene unterschiedlich handeln. So ratifizierte etwa die Bundesrepublik Deutschland das Kyoto-Protokoll und fügte sich verbindlichen Reduktionszielen, während die Vereinigten Staaten von Amerika trotz Unterzeichnung unter der Regierung Clinton das Protokoll nie ratifizierten. Im Folgenden wird dieses unterschiedliche Akteursverhalten Deutschlands und der USA im Hinblick auf dasselbe, globale Problem aus der Perspektive des Sozialkonstruktivismus näher beleuchtet und die Leistungsfähigkeit dieses Theoriestrangs der Internationalen Beziehungen hinsichtlich des Erklärens von realem politischem Handeln analysiert.

Kyoto-Protokoll

Sozial-
konstruktivismus

In den Internationalen Beziehungen gibt es eine Vielzahl von Ansätzen, die staatliches Verhalten in ein Theoriekonstrukt einbetten, erklären und nachvollziehbar machen. Abhängig vom konkreten Politikfeld variiert deren Erklärungs-

kraft zum Teil erheblich. Im Gegensatz zu positivistischen Theorien wie dem Realismus oder dem Liberalismus, die ihren Fokus etwa auf die bestehenden oder sich bildenden Machtverhältnisse legen und Staaten als rationale, uniforme Akteure mit gegebenen Interessen betrachten, steht in der in diesen Ausführungen eingenommenen sozialkonstruktivistischen Sichtweise die Herausbildung eines gemeinsam geteilten Verständnisses über die „globale Erwärmung“ im Mittelpunkt. Die in der Interaktion zwischen Wissenschaft, Medien und Politik erzeugten Normen, Werte und Identitäten dienen dabei als Erklärungsvariablen für unterschiedliches Verhalten. Wissen über und Verständnis von Wirklichkeit sind nicht a priori gegeben, sondern werden in einem sozialen, intersubjektiven Prozess erzeugt. In der hier verwendeten epistemologischen Ausprägung der sozialkonstruktivistischen Theorie stellt sich für die Erklärung von Akteursverhalten die zentrale Frage, wie das Wissen über die Beschaffenheit der Welt erlangt werden kann, d.h. wie es konstruiert wird (Ulbert 2006: 410). Inwiefern diese Herangehensweise eine schlüssige Erklärung für internationale Klimapolitik im Rahmen des Kyoto-Protokolls liefert, ist Kern der Ausführungen.

In Deutschland kam es schon sehr früh, 1987, zu einer nationalen Aufarbeitung der Problematik des Klimawandels in Form der Enquete-Kommission des Bundestages, die für einen gesellschafts- und politikübergreifenden Konsens im Hinblick auf die Existenz des Phänomens der globalen Erwärmung und der Notwendigkeit staatlichen Handelns sorgte. Eine derartige umfassende Aufarbeitung der Problematik in den Vereinigten Staaten gab es dagegen nicht. Dort war und ist das Bestehen eines wissenschaftlichen Konsenses über einen von Menschen verursachten Klimawandel relativ umstritten. – Paradoxiertweise weniger in der Wissenschaft selber, als in Medien, Politik und öffentlicher Meinung. Das daraus resultierende grundsätzlich verschiedene Problemverständnis wird hier als Ansatz zur Erklärung des deutschen und amerikanischen Verhaltens gegenüber der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls genutzt. Der Beitrag hat auch eine didaktische Zielsetzung. Er will am konkreten Politikfeld „Klimawandel“ eine für die Theorie der internationalen Beziehungen relevante Denkschule exemplarisch markieren.

2. Gemeinsame Werte und Normen als Grundlage für ein Klimaschutz-Regime

Aus konstruktivistischer Perspektive „gibt“ es also keine „globale Erwärmung“, sie wird als Thema konstruiert.

Aus konstruktivistischer Perspektive ist ein gemeinsames Problemverständnis grundlegende Voraussetzung dafür, dass das Thema „Klimawandel“ überhaupt auf das internationale Tapet kommt. Das bedeutet, dass die Konstruktion des Problemfeldes „globale Erwärmung“ von allen Beteiligten auf ähnliche Weise vorgenommen werden muss. Staaten sind am ehesten bereit einem internationalen Regime beizutreten, wenn das Normen- und Werteverständnis, das dem Regime zu Grunde liegt, sich mit dem nationalen Normen- und Werteverständnis und den daraus abzuleitenden Regeln und Gesetzen deckt (Bernstein 2002: 204). Aus konstruktivistischer Perspektive „gibt“ es also keine „globale Erwärmung“, sie wird als Thema konstruiert. Diese Konstruktion ist stark von der Wissenschaft abhängig, auf deren Erkenntnissen das Entdecken des Phänomens

basiert, genauso wie die daran anschließende Interpretation, dass der anthropogen verursachte Klimawandel negative Folgen hat und ihm von politischer Seite aus gegengesteuert werden muss. Kennzeichnend für das Problemfeld „Klima“ sind ein hoher Grad an Unwissenheit von Politikern und Bürgern und der ebenfalls relativ hohe Unsicherheitsgrad über konkrete, zukünftige Ausprägungen des Problems innerhalb der Wissenschaft. Auch das Kosten-Nutzen-Kalkül fällt in diesem Politikfeld besonders ungünstig aus: Die Kosten zur Vermeidung des Klimawandels treten in konzentrierter und sehr kurzfristiger Form auf. Der aus Schutzmaßnahmen resultierende Nutzen ist dagegen höchst diffuser und langfristiger Natur. Aus politischen Erwägungen ist Klimaschutz insofern ein wenig dankbares Handlungsfeld, weil Folgewirkungen von politischen Maßnahmen nicht auf den Urheber zurückzuführen sind und Kosten-Nutzen-Analysen nur im globalen Maßstab Sinn haben (Haas 1999: 107).

Um einem Umweltregime wie dem Kyoto-Protokoll beitreten zu können, erwartet der Konstruktivismus von Staaten, dass sie die folgenden Annahmen gemeinschaftlich teilen:

- Es gibt einen anthropogenen Klimawandel, d.h. die zu messende Erwärmung ist nicht auf natürliche Faktoren zurückzuführen.
- Es gibt einen Zusammenhang zwischen Treibhausgasemissionen und Klimawandel.
- Eine Reduktion der Treibhausgasemissionen hat Wirkung auf die weitere Entwicklung des Klimawandels.
- Der Klimawandel hat negative Folgen auf die gemeinsame Lebenswelt, deren Kosten die der Vermeidung von Treibhausgasemissionen deutlich übersteigen.

3. Was bewegt die Politik? Der Einfluss der *epistemic communities*

Die entscheidenden Fragen, um einen Erklärungsansatz für das Akteursverhalten Deutschlands und der USA liefern zu können, sind: Wie finden die oben genannten Annahmen ihren Weg in die Politik, wie dominieren sie den Diskurs und wie werden sie handlungsleitend? In den Fokus der Analyse von Staatsverhalten rückt dabei nicht nur die Konstruktion einer persönlichen Welterkenntnis, sondern auch der wissenschaftliche Diskurs, der auf spezifische Weise zur gesellschaftlichen Konstruktion und Anerkennung von Wirklichkeit beiträgt.

In der konstruktivistischen Literatur führt Peter M. Haas (1992) an dieser Stelle die *epistemic communities* in die Debatte ein, die der Politik unter Umständen von hoher Komplexität, Unsicherheit und Unwissenheit beratend zur Seite stehen: Eine „epistemic community“ ist ein Netzwerk von Experten, das gemeinsame Auffassungen über die Beschaffenheit der Welt, bestimmte Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sowie deren Validität und die daraus resultierenden, notwendigen politischen Maßnahmen teilt. Die Politik, der eigenen Unwissenheit bewusst, generiert Nachfrage nach spezifischen Informationen und delegiert dann auf bestimmten Sachfeldern die Verantwortung über kon-

krete politische Maßnahmen an die epistemic communities (ebd.: 2-4; Demeritt 2001: 309). Akteure müssen dabei nicht ihre Interessen kennen, um zu handeln. – Lernen sie über ihre Interessen von anderen Akteuren, z.B. von der Wissenschaft, kann das ihre Interessen ändern. Die Einflussmöglichkeiten der epistemic communities sind dabei vielfältig. Direkte Handlungsempfehlungen, Aufrufe in der Öffentlichkeit sowie personelle Verflechtungen, d.h. das Einnehmen relevanter Ämter durch Mitglieder der epistemic community, können den politischen Kurs steuern (Haas 1992: 2-4).

Der epistemic-community-Ansatz scheint zur Erklärung von Staatsverhalten aus konstruktivistischer Sicht in der internationalen Klimapolitik prädestiniert, weil das Problemfeld „Klima“ an sich ohne wissenschaftlichen Einfluss nie zu einer internationalen Debatte geworden wäre und Unwissen, Unsicherheit und Komplexität eine wissenschaftliche Unterstützung der Politik unumgänglich machen.

4. Medien und Öffentlichkeit

Neben den epistemic communities haben jedoch auch andere Kräfte erheblichen Einfluss auf die Entwicklung eines gemeinsamen Werte- und Normenverständnisses und daraus resultierend einer nationalen Identität. Identität steht in diesem Kontext für eine relativ stabile Kombination aus Rollenkonzeption und Erwartungen über sich selbst. Identitäten bilden das Fundament für Interessen, die sich situationsabhängig ergeben (Haas 2002: 74).

Die Evolution der Bedeutungskonstruktion „Klimawandel“ hängt neben den epistemic communities in hohem Maße von den Medien und der öffentlichen Meinung ab. Für Macht und Einfluss der epistemic communities sind das Vertreten und das Vermitteln eines allgemein vorherrschenden wissenschaftlichen Konsenses gegenüber Politik und Öffentlichkeit essentiell. Insbesondere wenn verschiedene epistemic communities um die Deutungsmacht konkurrieren, also ein offenkundiger *wissenschaftlicher Dissens* herrscht, formen Medien und Politik, die den wissenschaftlichen Diskurs aufgreifen und instrumentalisieren, gesellschaftliche Identität (Haas 2004: 575). Ein *Elitenkonsens* ist entscheidende Voraussetzung für eine zustimmende und passive öffentliche Meinung. Ein Dissens dagegen hat gegenteilige Wirkung (Weller 2005: 319, FN 9).

Elitenkonsens

An dieser Stelle ist das konstruktivistische Vorgehen vom Liberalismus in den Theorien der internationalen Beziehungen zu unterscheiden. Es geht hierbei nicht um die liberale Perspektive, wonach die Außenpolitik mit der öffentlichen Meinung eines Landes konvergent zu sein hat, sondern um die durch das Zusammenwirken von Wissenschaft, Medien und Politik hervorgebrachte *Deutung* eines konkreten Problemzusammenhangs. Diese Deutung spiegelt sich dann auch in der Konstruktion der öffentlichen Meinung wider (Haas 1999: 115; Weller 2005: 313-315).

Es bedarf besonderer Umstände, um den epistemic communities die Türe zum politischen Prozess zu öffnen. Der Themengenesen in der Öffentlichkeit und dem Einbeziehen der Wissenschaft in den medialen wie auch in den politischen Diskurs geht häufig eine Krise, d.h. ein systemischer Schock voraus. Uner-

wünschte Umstände, wie etwa eine starke Dürre in den USA 1988, brachten das Thema „Klimawandel“ in die Öffentlichkeit und stellten die politischen Entscheidungsträger vor die Aufgabe, das Problem zu verstehen und neue Anstrengungen anzustellen, um Lösungen zu entwickeln (Haas 1999: 116). In gewisser Weise erleben wir dieses Ablaufschema, in dem sich, mit Kingdon (1984) gesprochen, „Gelegenheitsfenster“ für das politische Agenda-Setting öffnen, heute in der Diskussion um CO₂-Emissionen und Klimawandel aktuell wieder.

Die Gefahrenlage des Klimawandels als solche ist nicht ausschlaggebend – sie kann von Politik, Öffentlichkeit und selbst von der Wissenschaft kaum richtig eingeschätzt werden. Erst die durch gesellschaftliche Kommunikation geschaffenen Bedeutungsmuster verleihen der naturwissenschaftlichen Hypothese praktische Relevanz (Benchmann/Beck 1997: 121). Innerhalb der öffentlichen Rezeption des Themas erzeugen die Medien ein eigenes Bild der wissenschaftlich verfügbaren Aussagen. Dabei steht nicht nur öffentliche Aufklärung sondern auch die Moderation des wissenschaftlichen Diskurses im Vordergrund (ebd.: 131). Die Wechselbeziehung zwischen Öffentlichkeit, Medien und Wissenschaft formt das öffentliche Verständnis vom Klimawandel und den daraus möglicherweise resultierenden Gefahren. Die gesellschaftliche und politische Resonanz lässt sich jedoch nicht ausschließlich auf die wissenschaftliche Thematisierungs- und Definitionsmacht zurückführen, sondern obliegt der medialen und politischen Übersetzung und Interpretation (ebd.: 141; Demeritt 2001: 309). Denn die Massenmedien bilden Ereignisse der internationalen Politik und wissenschaftliche Erkenntnisse nicht ab, sondern erzeugen ihrerseits bestimmte Deutungen dieser Ereignisse und Erkenntnisse (Weller 2005: 318).

Erst die durch gesellschaftliche Kommunikation geschaffenen Bedeutungsmuster verleihen der naturwissenschaftlichen Hypothese praktische Relevanz.

5. Der Einfluss der internationalen epistemic community: Das IPCC

Auf der internationalen Bühne war das *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) eine einschlägig relevante, institutionalisierte epistemic community. Von dem United Nations Environment Program (UNEP) und der World Meteorological Organization (WMO) 1988 ins Leben gerufen, trug das IPCC in entscheidender Weise dazu bei, dass eine große, international zusammengesetzte Gruppe von Forschern gemeinsam eine wissenschaftliche Einschätzung des Forschungsstandes, der Bedrohung durch den Klimawandel und der möglichen politischen Maßnahmen formulierte und regelmäßig in Form von Berichten publizierte (Engels/Weingart 1997: 99). Die Berichte des IPCC spiegeln somit den globalen wissenschaftlichen Konsens der Klimaforscher wider und betonen dabei die These des vom Menschen verursachten Klimawandel ebenso wie die Notwendigkeit zur Reduktion von Treibhausgasemissionen. Angesichts dieser globalen epistemic community könnte man meinen, dass die Politik in Deutschland wie in den USA in gleicher Weise jegliche Vereinbarungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen unterstützen oder zumindest ein gemeinsames Werteverständnis teilen müsste. Der Einfluss des IPCC kann jedoch in Deutschland wie auch in den USA als relativ schwach angesehen werden,

Ein Konsens des
IPCC konnte
demnach von
Politikern verhindert
werden

wofür Haas (2004: 587-580) eine Reihe von Gründen skizziert: Wegen des noch nicht vollständig geklärten und demnach schwachen wissenschaftlichen Konsenses war das durch das IPCC generierte Wissen für die Politik nicht uneingeschränkt nutzbar; es stellte kein „usable knowledge“ dar, das sich durch Glaubwürdigkeit, Gültigkeit und Bedeutsamkeit auszeichnet. Das ist insbesondere dem Design des IPCC geschuldet, das einen Rest an staatlichem Einfluss auf die Wissenschaft zuließ. Ein Konsens des IPCC konnte demnach von Politikern, also Nicht-Wissenschaftlern außerhalb des Gremiums, verhindert werden. Die Deutungs- und Diskursmacht des IPCC war durch diese politischen Fesseln relativ stark begrenzt. Die entscheidenden Erklärungsvariablen für die Entstehung eines Problemfeldes Klimawandel sind daher verstärkt im nationalen Bereich zu suchen.

Themengeneese „Klimawandel“ in der deutschen Öffentlichkeit:

Bis 1986: Skepsis und Abwehr
1986-1992: Allgemeiner Katastrophismus
1992-1997: Klimawandel als übergreifendes Politikproblem

6. Die Themengeneese in der Bundesrepublik: Enquete-Kommission und Institutionalisierung eines gesellschaftsübergreifenden Konsenses

In der Bundesrepublik Deutschland kam das Thema „Globale Erwärmung“ und „Treibhauseffekt“ zum ersten Mal Mitte der achtziger Jahre zu medialer, landesweiter Aufmerksamkeit. Angetrieben von neuen Erkenntnissen der nationalen wie internationalen Klimaforscher, erschien etwa auf dem Titel des Nachrichtenmagazins DER SPIEGEL 1986 die Klimakatastrophe mit einem im Wasser ertrinkenden Kölner Dom. Die Dynamik der Themenentwicklung in der deutschen Öffentlichkeit kann in drei Phasen eingeteilt werden (Weingart/Engels/Pansegrau 2002: 50-71):

In der ersten Phase bis 1986 herrschte allgemeine Skepsis und Abwehr vor. Politisch wurde das Thema kaum beachtet und war – wenn überhaupt – Aufgabe der Forschung und nicht der Umweltpolitik (ebd.: 50-51).

In der zweiten Phase zwischen 1986 und 1992 dominierte ein allgemeiner Katastrophismus den öffentlichen Diskurs. Ausgelöst wurde dieses Umschwenken durch einen Aufruf der Deutschen Physikalischen Gesellschaft 1986, die vor der drohenden Klimakatastrophe warnte und mehrere dringende Anfragen im Deutschen Bundestag auslöste. Für eine Reihe von Politikern war diese Warnung Grund genug, politisches Handeln zu begründen, während die Bundesregierung noch auf die vorherrschenden Unsicherheiten verwies (Engels/Weingart 1997: 100). Insbesondere durch die Begrifflichkeit der „Katastrophe“, der nur in der deutschen Debatte im Zusammenhang mit der globalen Erwärmung anzutreffen war, entwickelte das Thema eine Eigendynamik und dominierte mit dieser schon terminologisch suggerierten „Dringlichkeit“ sehr bald das politische Geschehen.

Angesichts des hohen Grades an Unwissen, Unsicherheit und Komplexität richtete der Deutsche Bundestag 1987 eine Enquete-Kommission zur „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ ein, die paritätisch aus Wissenschaftlern und Parlamentariern besetzt gemeinsame Berichte verfasste und Empfehlungen aussprach. Dieser Klima-Enquete-Kommission, welche die vorherrschenden Meinungen in der Klimadebatte innerhalb der Bundesrepublik mit sehr hoher Glaubwürdigkeit und hohem Aufwand aggregierte und in Form eines Konsenses präsentierte, wird ein großer Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik nachgesagt (Ganseforth 1996). Durch dieses Gremium erhielt die deutsche epistemic community der Klima-Forscher einen unmittelbaren Zugang zur Politik und konnte die eigenen gemeinschaftlich vertretenen Vorstellungen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und daraus abzuleitende Handlungsempfehlungen in den politischen Prozess einbringen. Die Enquete-Kommission nahm zudem insofern eine Sonderrolle im politischen Prozess ein, als dass nicht nur Wissenschaft und Regierung, sondern auch Regierung und Opposition im Konsens auftraten und auf diese Weise eine politische und mediale Debatte über die Glaubwürdigkeit und Validität der von den Wissenschaftlern vorgetragenen Ansichten ausblieb. Durch die Enquete-Kommission wurde der von der deutschen und internationalen Wissenschaft weitestgehend vertretene Konsens über den anthropogen verursachten Klimawandel gesellschaftsübergreifend institutionalisiert und jeglichen Zweifeln gegenüber erhaben. Regierung und Bundestag kamen daher genauso wie die von ihnen bediente Öffentlichkeit zu gleicher Problemdefinition und zu gleichem Problembewusstsein. Der Klimawandel war demzufolge ernsthaftes Problem, Energiepolitik geeignetes Instrument und die Einführung von verbindlichen Treibhausgas-Reduktionszielen eine unumgängliche Maßnahme. Das Normen- und Werteverständnis gegenüber dem Klimawandel und die nationale Identität Deutschlands waren damit aus konstruktivistischer Sicht quasi in Zusammenarbeit von Wissenschaft und Politik definiert worden. Augenscheinlich in dieser zweiten Phase des deutschen Klimadiskurses war, dass Unsicherheit und Unwissenheit über die wissenschaftlichen Erkenntnisse innerhalb der Debatte kaum eine Rolle gespielt haben und die Autorität und Glaubwürdigkeit der Wissenschaft kaum in Frage gestellt wurden, weil in der allgemein verbreiteten Wahrnehmung der Klimawandel als zu bedrohlich angesehen wurde, um sich eine Meta-Diskussion über die Validität der wissenschaftlichen Methodik erlauben zu können (Weingart/ Engels/Pansegrau 2002: 56-60).

In der dritten Phase des Diskurses in Deutschland ab 1992 diffundierte das Klimaproblem in immer mehr Politikbereiche abseits der Umwelt- und Energiepolitik. Das Problem selbst war im Diskurs etabliert und konnte jetzt gezielt eingesetzt werden. So wurde etwa die Regierung für Unwetter- und Hochwasserschäden verantwortlich gemacht, indem diese nicht mehr auf höhere Gewalt sondern auf den Klimawandel zurückgeführt wurden, der von der Politik nicht ausreichend verhindert wurde (Weingart/Engels/Pansegrau 2002: 60-62). Einzelmaßnahmen zum Klimaschutz wurden konkretisiert und neben der allgemeinen Selbstverpflichtung der Bundesregierung, die eine Reduktion von Emissionen um 25 % vorsah, beschlossen. Interessant ist, dass auch noch 1998 die Berichte der Enquete-Kommission des Bundestages von 1989 in der deutschen

„Nationalisierung“
der
wissenschaftlichen
Klimaexpertise

Politik und Verwaltung deutlich stärker zur Kenntnis genommen wurden als aktuellere Berichte des IPCC; dies schlug sich in einer Umfrage unter Beamten der relevanten Ministerien nieder (Krück/Bray 1999). Die Berichte der Enquete-Kommission wurden – obwohl de jure frei von jeglicher bindender Wirkung – von den Entscheidungsträgern als glaubwürdiger und relevanter eingestuft. Indem sich die Akteure auch ansonsten hauptsächlich auf die Erkenntnisse deutscher Klimaforscher beriefen, fand quasi eine „Nationalisierung“ der wissenschaftlichen Klimaexpertise statt (Weingart/ Engels/Pansegrau 2002: 68).

Kennzeichnend für die *mediale Rezeption* der Klimaproblematik ist, dass in Deutschland fast ausschließlich von einem wissenschaftlichen Konsens berichtet wurde und skeptische Stimmen kaum zu Wort kamen. Die „Klimakatastrophe“ prägte den Diskurs und stabilisierte ihn zugleich. Kritische Stimmen kamen erst vereinzelt ab 1995 auf, jedoch zu einem Zeitpunkt als Problemverständnis und Deutungskonstrukt „Klimawandel“ in der Öffentlichkeit manifest war. Die öffentliche und politische Meinung blieb von diesen nur sporadisch auftretenden Kritiken weitgehend unberührt (Weingart/Engels/Pansegrau 2002: 127-129).

Durch die Institutionalisierung eines gesellschaftsübergreifenden Klimakonsenses und den direkten Zugang der epistemic communities zur Politik wurde in der Bundesrepublik sehr früh ein Klimabewusstsein geschaffen, in dessen Eigenlogik die Selbstverpflichtung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen als Selbstverständlichkeit erscheint. Die bereits 1992 verabschiedete freiwillige Selbstverpflichtung der Bundesrepublik zeigt, dass ein Abkommen wie das von Kyoto mit dem deutschen Werte- und Normenverständnis übereinstimmte. Nach konstruktivistischer Lesart ist dies eine wichtige Voraussetzung, um einem internationalen Regime beizutreten (Bernstein 2002: 204).

Themengeneese „Klimawandel“ in der US-amerikanischen Öffentlichkeit:

Bis 1986: Skepsis und Desinteresse

1986-1989: Phase der Klimahysterie mit Höhepunkt 1989

1990-1997: Backlash: Zweifel am und Diskussion über den wissenschaftlichen Konsens

7. Die Themengeneese in den USA: Klimahysterie, Backlash und der Streit um die Deutungsmacht

Der Prozess der Bildung einer nationalen Identität und der Schaffung eines gesellschaftlichen Problembewusstseins „Klima“ verlief in den USA mit einem wesentlich weniger eindeutigen Ergebnis als in der Bundesrepublik. In der nationalen politischen und medialen Debatte entfachte sich das Thema, neben dem internationalen Druck der Wissenschaft, vor allem an einer starken Dürre und Hitzewelle im Jahre 1988. In der daraufhin anberaumten öffentlichen Kongressanhörung bezeugte der NASA-Wissenschaftler James Hansen, dass der globale Klimawandel begonnen habe. Die Kombination aus Wetterlage und der Aussage eines prominenten Experten wurde von Medien, Umweltschutzorganisationen

und der Politik dramatisiert. Die öffentliche Besorgnis über den Klimawandel erreichte 1989 ihren Höchststand (Bord/Fisher/O'Connor 1998: 76). In den Folgejahren ging jedoch die Intensität der allgemeinen Beunruhigung wieder zurück, was insbesondere auf die Abwesenheit abnormaler Wetterlagen zurückzuführen war. Der von Haas (1999: 116) geschilderte Schock, der den epistemic communities Zugang zur Politik und Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit beschert, verflüchtigte sich wieder.

Die politische und mediale Debatte stellte recht schnell die Glaubwürdigkeit und Methodik der Wissenschaft in Frage. D.h. die entscheidenden Kriterien, die epistemic communities Einfluss auf den politischen Prozess bescheren, Glaubwürdigkeit, Gültigkeit und Wichtigkeit, waren nicht mehr erfüllt, sondern standen selber zur Diskussion. Im Jahr 1992 hielt zwar eine Mehrheit der amerikanischen Öffentlichkeit „Global Warming“ für ein „sehr ernstes“ Problem, im internationalen Vergleich und unter anderen Umweltthemen, nahm das Klima in den USA jedoch einen hinteren Rang ein. Fünf Jahre später erklärten 43 Prozent der US-Öffentlichkeit es für „wichtig“, das Tempo der voranschreitenden globalen Erwärmung zu reduzieren, doch nahm dieses Thema wiederum gegenüber persönlichen, sozialen und anderen umweltpolitischen Themen nur den letzten Rang ein (Bord/Fisher/O'Connor 1998: 76-77). Der Grad der Aufmerksamkeit und Stellung im gesellschaftlichen Diskurs erreichte in den USA bei Weitem nicht das Niveau wie in der Bundesrepublik. Die Risikowahrnehmung unter der amerikanischen Bevölkerung 1997 gegenüber dem Klimawandel war – wiederum im Vergleich zu anderen persönlichen und sozialen Themen – sehr gering (ebd.: 80-81).

Dieser – relativ betrachtet – geringere Grad an Risikoperzeption des Klimawandels muss in Zusammenhang mit der Bedeutungskonstruktion „Globale Erwärmung“ in den USA gesetzt werden, der sich aus dem politischen und medialen Diskurs herauskristallisiert hat. Kennzeichnend für den Diskurs war und ist, dass es keinen gesellschaftsübergreifenden Konsens auf politischer und wissenschaftlicher Ebene über die Existenz, Folgen und Auswirkungen des Klimawandels gab, sondern – im Gegenteil – diese Auseinandersetzung über das Existieren und die Glaubwürdigkeit eines solchen Konsenses der Wissenschaft die Debatten geprägt hat.

Im US-Kongress etwa wurde ausgiebig die Wissenschaftlichkeit der Arbeiten der Klimaforscher diskutiert und, bevor nicht das Problemverständnis an sich geklärt war, auf etwaige Maßnahmen verzichtet. Vorwürfe an Regierung und Verwaltung, den wissenschaftlichen Diskurs zu beeinflussen und Publikationen zu Gunsten der einen Seite, die den anthropogenen Klimawandel als bewiesen ansah, oder zu Gunsten der anderen, der Klimaskeptiker, zu fördern, wurden laut. Aktuell wurde gar in einem Bericht der *Union of Concerned Scientists* dem US-Kongress ein offizielles Dokument über Manipulationen der Administration am wissenschaftlichen Diskurs vorgelegt, in dem die eingeschränkten Möglichkeiten von Wissenschaftlern, Arbeiten mit bestimmten Inhalten und Aussagen zu publizieren, thematisiert wurden – insbesondere dann, wenn sie für staatliche Einrichtungen arbeiteten (Christian Science Monitor 2007). Nicht nur die Klimaforscher und Wissenschaftler verwandter Disziplinen trieben den politischen Prozess – auch sie wurden im Gegenzug von der Politik beeinflusst (Demeritt 2001: 308).

Der Diskurs und die
Herausbildung einer
nationalen Identität
waren demzufolge
gespickt von
interessengeleiteter,
massenmedialer
Kommunikation.

Neben diesen, aus Sicht der Kritiker, „Diskursmanipulationen“ von Seiten der Politik wurde zudem immer wieder die Einflussnahme großer Energiekonzerne kritisiert und von der *Union of Concerned Scientists* (2007) aber auch von anderen Stellen (Demeritt 2001: 308) dokumentiert. Demnach haben amerikanische Energiekonzerne Verwirrung in der Öffentlichkeit über die Problematik und wissenschaftliche Evidenz des Klimawandels gestiftet, um Regulierungen zu entgehen. Der Diskurs und die Herausbildung einer nationalen Identität waren demzufolge gespickt von interessengeleiteter, massenmedialer Kommunikation.

Auch wenn diesen Manipulationsversuchen kein nachhaltiger Einfluss auf die Resultate der Debatte nachgewiesen werden kann, so wurde doch der Diskurs in eine andere Richtung gelenkt, der weniger die nötigen Schritte zur Vermeidung oder Verlangsamung des Klimawandels thematisierte, sondern immer wieder zu einer Meta-Diskussion über die Art und Glaubwürdigkeit der Erkenntnisgewinnung aufrief. In der öffentlichen Meinung in den USA ergab sich so 1994 das Bild, wonach lediglich ein Drittel der Befragten der Ansicht war, dass es einen wissenschaftlichen Konsens über die Ursachen und Folgen des Klimawandels gäbe (World Public Opinion 2005). – Im deutlichen Gegensatz zu den im gleichen Zeitraum vorgelegten Berichten des IPCC, das einen weltweiten wissenschaftlichen Konsens präsentierte.

Im wissenschaftlichen Diskurs in den Vereinigten Staaten gab es lediglich vereinzelt Dissens über die von der IPCC vertretene Position. Dabei wurde auch die Frage thematisiert, welche Position letztlich mehr wissenschaftliche Befürworter auf ihrer Seite hätte. Naomi Oreskes (2004: 1686) zeigt anhand einer – nicht unumstrittenen – Inhaltsanalyse verschiedener US-amerikanischen peer-reviewed Science Journals, dass die überwiegende Mehrheit der Wissenschaftler nicht an der Position des IPCC zweifelt und die in der Öffentlichkeit wahrgenommene Konfusion – von Politikern, Ökonomen und Journalisten aufgegriffen – nicht den Tatsachen entspricht. Der Konsens ist aber das wichtigste Instrument für die Wissenschaft und epistemic community Einfluss zu erzielen und den öffentlichen und politischen Diskurs zu dominieren.

Dass dieser Konsens unter den Klimatologen nicht in der amerikanischen Öffentlichkeit ankommt, ermittelten Boykoff und Boykoff (2004) in einer Studie, in der sie die These des „Balancing Bias“ aufstellten. Ausgehend von der Existenz des durch das IPCC vertretenen Konsenses ermittelten sie bei einer Inhaltsanalyse der US-amerikanischen Qualitätszeitungen New York Times, Washington Post, Los Angeles Times und des Wall Street Journal eine Tendenz zur „ausgewogenen Berichterstattung“ über den Klimawandel, in der Befürworter des Klimawandels genauso zu Wort kommen wie die so genannten Klimaskeptiker – obwohl deren gleichgewichtiges Auftreten in der Tagespresse in keinem Verhältnis zu ihrer Bedeutung in der wissenschaftlichen Debatte steht. Durch das Ausbalancieren der beiden Positionen wird also ein künstlicher Dissens konstruiert, der die öffentliche Wahrnehmung prägt. So entsteht ein Bruch zwischen dem wissenschaftlichen und dem öffentlichen Diskurs über den Klimawandel. Die Ursache für diese ungenügende Übersetzung des wissenschaftlichen Diskurses führen die Autoren der Studie weniger auf absichtliches, interessengeleitetes Verhalten zurück, viel mehr auf das Befolgen von allgemein anerkannten journalistischen Normen und Werten.

In Deutschland entsprach ein Abkommen wie das von Kyoto dem nationalen Verständnis von Klimapolitik und der eigenen Rollenkonzeption. Mit dem Begriff der „Klimakatastrophe“ wurde Dringlichkeit suggeriert, so dass auf sämtliche Meta-Diskurse über den Erkenntnisstand der Wissenschaft und Politik verzichtet werden konnte. Bekräftigt wurde diese einseitige Annäherung an den Klimawandel durch die Institutionalisierung eines gesellschaftsübergreifenden Konsenses in der Enquete-Kommission des Bundestages von 1987, die auch Jahre später noch großen Einfluss auf Gesellschaft und Politik hatte. In den USA dagegen entwickelte sich ein wesentlich differenziertes Verständnis über den Klimawandel, in der eine Diskussion um den Erkenntnisstand vor jeder etwaigen politischen Maßnahme zu stehen hatte. Es entwickelte sich somit ein relativ skeptisches Klimabild, dem eher ein wissenschaftlicher Dissens als Konsens innewohnte. Das Ablehnen des Kyoto-Protokolls entspricht und ist logische Konsequenz dieses von Unsicherheiten geprägten Problemverständnisses.

8. Evaluation der Theorie

Die hier angewandte epistemologische Variante des Konstruktivismus hilft Staatsverhalten im Hinblick auf die Klimapolitik *ex post* greifbar und verständlich zu machen und dabei Aspekte zu berücksichtigen, die abseits rational-choice-, interessen- oder machtbasierter Ansätze liegen. Insbesondere die Art und Weise der Genese von Themen und Problemstellungen in Öffentlichkeit und Politik und die dabei geschaffenen kollektiven Bedeutungen werden von anderen Theorien der Internationalen Beziehungen nicht bzw. nicht primär in Betracht gezogen. Zudem ermöglicht diese Herangehensweise, Akteursverhalten unter Unsicherheit über die Beschaffenheit der Welt mit ins Kalkül zu beziehen.

Unbefriedigend im Konstruktivismus ist jedoch, dass es im epistemic-community-Ansatz keine Erklärung dafür gibt, welche konkrete epistemic community sich im Falle eines Dissenses durchsetzen kann. Die *ex-post* Feststellung, dass sich offenbar diejenige epistemic community durchsetzen konnte, deren Position letzten Endes die öffentliche Meinung dominierte, hat nahezu tautologischen Charakter. Sie ist nicht falsifizierbar.

Genauso bleibt die Frage, warum sich ein Diskurs entwickelt hat, unbeantwortet. So kann im beschriebenen Fall für Deutschland festgestellt werden, dass es eine Enquete-Kommission des Bundestages gab, die für einen gesellschaftsübergreifenden Konsens verantwortlich sein *könnte*. Die exakte Wirkungsweise auf die gesellschaftliche Bedeutungskonstruktion des „Klimawandels“ bleibt jedoch unerschlossen – bedenkt man etwa die Möglichkeit, dass die Enquete-Kommission nur deswegen eingesetzt wurde, weil es bereits *vorher* einen gesellschaftsübergreifenden Konsens gab.

Konstruktivistische Ansätze sind vor allem beschreibungsorientiert. Der hier verwendete „weiche Konstruktivismus“ tendiert so zum Teil zu recht unverbindlichen Aussagen über das Entstehen von Wirklichkeit, die jeweils abhängig vom Betrachter und der jeweiligen Argumentation schlüssig erscheinen. – Weshalb man der mit etwas Ironie gespickten Aussage Palans folgen könnte:

„Soft constructivists are an eclectic lot of practically anyone who shows interest in culture, identity, norms and accept the notion that ‚actors‘ interests are not fixed but change and arise out of a social context.“ (Palan 2000: 576)

Literatur

- Bechmann, Gotthard und Beck, Silke* 1997: Zur gesellschaftlichen Wahrnehmung des anthropogenen Klimawandels und seiner möglichen Folgen. In: Kopfmüller, J.; Coenen, R. (Hrsg.): Risiko Klima. Der Treibhauseffekt als Herausforderung für Wissenschaft und Politik. Frankfurt, 119-157.
- Bernstein, Steven* 2002: International Institutions and the framing of domestic policies: The Kyoto Protocol and Canada's response to climate change, in: *Policy Sciences* 35:2, 203-236.
- Bord, Richard/Fisher, Ann/O'Connor, Robert* 1998: Public perceptions of global warming: United States and international perspectives, in: *Climate Research* 11:1, 75-84.
- Boykoff, Maxwell/Boykoff, Jules* 2004: Balance as bias: global warming and the US prestige press, in: *Global Environmental Change* 14, 125-136.
- Christian Science Monitor* 2007: Has the White House interfered on global warming reports?, auf <<http://www.csmonitor.com/2007/0131/p01s04-uspo.htm>>, Rev. 09.04.2007
- Demeritt, David* 2001: The Construction of Global Warming and the Politics of Science, in: *Annals of the Association of American Geographers* 91:2, 307-337.
- Engels, Anita/Weingart, Peter* 1997: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropologischem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: Hiller, Petra/ Krücken, Georg (Hrsg.): Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik, Frankfurt/M, 90-115.
- Gansefort, Monika* 1996: Politische Umsetzung der Empfehlung der beiden Klima-Enquete-Kommissionen (1987-1994) – eine Bewertung, in: Brauch, Hans-Günter (Hrsg.): Klimapolitik. Berlin et al. 215-224.
- Haas, Peter M.* 1992: Introduction: epistemic communities and international policy coordination, in: *International Organization* 46:1, 1-35.
- Haas, Peter M.* 1999: Social Constructivism and the Evolution of Multilateral Environmental Governance, in: Prakash, Aseem; Hart, Jeffrey A. (Eds.) *Globalization and Governance*, New York et al., 103-133.
- Haas, Peter M.* 2002: UN Conferences and the constructivist governance of the environment, in: *Global Governance* 8:1, 73-91.
- Haas, Peter M.* 2004: When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process, in: *Journal of European Public Policy* 11: 4, 569-592.
- Kingdon, John* 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston/Toronto.
- Krück, Carsten P./Bray, Dennis* 1999: Wie schätzt die deutsche Exekutive die Gefahr eines globalen Klimawandels ein? Eine Meinungsumfrage zum Risikomanagement in der Umweltpolitik, Hamburg.
- Oreskes, Naomi* 2004: Beyond the Ivory Tower: The Scientific Consensus on Climate Change, in: *Science* 306, 1686.
- Palan, Ronen* 2000: A world of their making: an evaluation of the constructivist critique in International Relations, in: *Review of International Studies* 26, 575-598.
- Ulbert, Cornelia* 2006: Sozialkonstruktivismus, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, 2., überarb. Aufl., Opladen/Farmington Hills, 409-440.
- Union of Concerned Scientists* 2007: How ExxonMobil Uses Big Tobacco's Tactics to Manufacture Uncertainty on Climate Science – Smoke, Mirrors & Hot Air, auf <www.ucsusa.org/assets/documents/global_warming/exxon_report.pdf> Rev. 09.04.2007
- Weingart, Peter/Engels, Anita/Pansegrau, Petra* 2002: Von der Hypothese zur Katastrophe. Der anthropogene Klimawandel im Diskurs zwischen Wissenschaft, Politik und Massenmedien, Opladen.

- Weller, Christoph* 2005: Massenmediale Konstruktionen im außenpolitischen Entscheidungsprozess, in Ulbert, Cornelia (Hrsg.): Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik. Wiesbaden, 313-346.
- World Public Opinion 2005: Americans on Climate Change 2005*, auf <www.worldpublicopinion.org/incl/printable_version.php?pnt=79> Rev 09.04.2007.